

地域福祉におけるガバナンス議論の検討

- 「新しい公共性」からあらたな「共同性」へ -

藤 松 素 子

〔抄 録〕

近年、国内外で「新しい公共性」の検討をふまえた「ガバナンス」をめぐる議論が華やかである。本稿では、昨今の社会福祉をめぐる政策動向をふまえた上で、「公共性」「ガバナンス」をめぐる議論の一定の整理のもと、社会福祉領域における「ガバナンス」概念のもつ意味とこれをめぐる議論の帰結を明らかにすると同時に、「地域福祉の時代」における共同性への取り組みと獲得すべき「公共性」について検討する。

キーワード 地域福祉，新しい公共性，ガバナンス，共同，アソシエーション

「新しい公共性」・「ガバナンス」議論隆盛の背景

21世紀を迎えた今日、日本内外において「新しい公共性」の問題は、政治学・経済学・倫理学・哲学等々の諸分野で研究対象として位置づけられている。なぜ、これほどまでに「公共性」が議論されるようになったのか。それは、公共圏が拡大し、公共部門の行財政のあり方が人々の生活レベルを左右するようになりながらも、国家はその基本的責務を充分果たすことなく、市民の抱える社会生活上の諸問題にきちんと対峙する術をもちえなくなったからだといえよう。

今日の日本社会においては「官から民へ」「国家から地方へ」という合い言葉とともに、公共領域の縮小、市場領域の拡大政策を推し進めている。すなわち、「構造改革」の名の下に、規制緩和と民営化を柱とする新自由主義の掲げる「公共縮小 市場拡大」の途をひた走っているのである。こうした流れを指示する根拠には、「政府の失敗」に対する厳しい批判がある。しかしながら、福祉国家戦略は、そもそも「市場の失敗」を克服するべく採用されたものであり、社会保障の充実に力をいれたことで大きくなった政府が失敗したからといって、既に失敗した過去に立ち返ることで困難が打開できるはずはない。

それでも、高度経済成長の破綻が明るみに出た以降、国家による公共政策によってもたらさ

れた環境破壊や国民の生活・生命の破壊に対する問題は、一部の地域運動にとどまらず、全国的に多様な領域をまきこみながら幅広い市民運動につながっていった。更に、バブル経済崩壊を機に顕在化しはじめた国家の財政破綻をめぐり、公共事業の公益性そのものに対して批判の目が向けられるようになる。大型公共事業は国民の生活を潤すものというよりは、単に政治家の利益誘導の道具として用いられたのではないかという疑念がもたれ、霞ヶ関批判と共に中央・地方の公務労働者批判にも結びついていった。

その結果、新自由主義に基づく「構造改革」の途が選択されたのである。これは、人々の暮らしを支える社会福祉・医療・教育領域への大幅な財政削減と、他方での軍事費の肥大化、加えてとりかえしのつかない規模での環境破壊をもたらした公共事業の拡大をもたらした、国家のあり方そのものを問う議論が展開される土壌をもたらしたといえよう。

一方、1990年代に入ると国家機能の衰退を乗り越えるキーワードとして、「ガバメント」にかわる「ガバナンス」に注目が集まるようになった。「ガバメント」とは、行政と議会による管理のもと遂行される政府による統括を意味するが、経済と情報のグローバル化の進行の下、政府の機能はある意味で制限されるようになった。こうした「ガバメント」の非力さ⁽¹⁾が指摘され、新たに導入されたのが「ガバナンス」概念である。

「ガバナンス」の語源は、ラテン語の「舵取り (steering)」にある。社会における「舵取り」を誰が担い、どのようなシステムを用いるのかについての多様な見解が示され、これによって提示される「ガバナンス」概念も多岐にわたる。Stoker や Woods によれば、組織の高レベルの管理やマネジメントという意味でのガバナンス、自律性、効率性、合理性等の市場原理に求められる指標を、行政に導入した国家の制度能力の強化が国家のガバナンス能力を高めるという意味での新しい行政管理としてのガバナンス、様々な制度や社会の諸組織を経済的あるいは社会的調整のひとつのあり方として設定し、それを政府の役割や意味の変化に関わって用いられるガバナンスに整理される⁽²⁾。

本来は、経済のグローバル化がもたらした環境の変化に対する国家の役割の変化を理論的に提示しようと試みられたのが、この「ガバナンス」概念であり、「多様な形態の公的かつ私的な公私関係の相互作用や調整、とりわけ政策ネットワークの役割」⁽³⁾に着目した「社会中心的」なものである提示するものもみられた一方で、国家中心的に、どのような戦略をもてば国家は経済や社会を「舵取り」できるのかといった旧態依然の議論にとどまるものもあった。

前者における議論では、「市民社会の公共化」あるいは「市民的共同体における市民性の獲得」をめざし、連帯に基づく信頼によって成立する連帯民主主義 (associative democracy) の実現という提起となる⁽⁴⁾。

こうした問題提起の前提としては、＜個＞として自立した市民が、相互に自発的協力関係を結び、積極的に社会参加することを通して社会生活のあり方を決定する民主主義の実現ということが想定されている。また、その担い手として多様なアソシエーションの可能性に期待した

ものでもある。その意味では、新しい公共のあり方を模索する市民サイドのガバナンス論として注目に値するものであろう。しかしながら、実際の政策的取り込みとしては、国家と市民社会のあり方を問う際に、市民社会そのものを政治的空間として位置づけなおすことを意図した議論ではなく、従来の公共セクターを否定し、単純に市場によるガバナンスに移行させる議論の影響が強かったことは否めない。それは何故か。

日本社会における政策への取り込み

「新しい公共性」や「ガバナンス」議論に影響を受けつつ、1990年代における日本では従来の「構造改革」を更に進め、市町村合併と自治体の市場化・民営化を推し進めるいわゆる「NPM行革」が進行してきた。

そもそも NPM (New Public Management) とは、1980年代半ば以降にイギリス、ニュージーランドなどを中心に進められた公共部門の効率化・活性化を進めるための理論体系を指す。NPM の日本への導入をいち早く主張した大住荘四郎は、肥大化し硬直的な公共セクターを改革する方向性を「経済資源の効率化」に求め、政府事業の民営化、市民による行政評価、企業会計手法のバランスシート、エージェンシーを行政に取り入れることによる効果を紹介している⁽⁵⁾。

イギリスでは、1979年の選挙でサッチャー率いる保守党が勝利して以来、メイジャー政権に至るまで、NPM の考えに基づいて行財政改革、福祉国家の再編を進めてきた。基本的には、国家による直接的サービス供給を最小限に抑えることを前提に、市場メカニズムの導入による競争原理の取り入れと、消費者である市民の選択性の拡大を獲得することを意図したものであるといわれている。すなわち、公共サービス領域において、国や地方自治体を、準公共団体 (Quasi-Non- Governmental Organization)、半官半民組織、民間企業や多様な NPO 等を加えた様々な機関によって契約に基づいて供給されるサービスの“enabler”として位置づけるものである。

このような「準市場」化政策の代表的なものが、1990年の「NHS 及びコミュニティケア改革法」で、開業医や公立病院を NHS から独立させて、自由裁量をもたせる「NHS 信託方式」の導入であったわけだが、こうした NPM に基づく「準市場」化政策は低所得者の生活を直撃した。市場メカニズムが要請する受益者負担の増大は、結果的に所得扶助受給者を増大させる結果となったのである。また、地方自治体と NPO との事業契約が促進されたことにより、NPO に新たな収入源がもたらされ、その結果、本来の NPO がもつミッションや組織目標にも影響が及び、行政の下請け化する傾向もみられるようになってきた。

こうした事態に対する市民からの批判を受けて、ブレア政権下では政策の見直しが進められている。それが、先に見た「ガバナンス」論の導入であり、地方分権および多様な主体の参入

を前提とする連携，ネットワーキングによる地域問題への解決という戦略である⁽⁶⁾。地域住民が最も関心を寄せる問題解決を目標に，単にサービスの選択性を高めるだけでなく，政策形成段階からの市民参画を求めるものである。それは，市民の抱える課題を最も深く理解しているのは市民自身あるいはその代弁者にもなりうる NPO であるという主張に基づくもので，市民が，行政や多様なセクターとの協議・連携において「パートナーシップ」を築くという手法をもたらすことになる。

日本における NPM の導入は，やや遅れて，2001 年の経済財政諮問会議答申『今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針』において，新しい行政手法として「ニューパブリックマネジメント」がとりあげられたことによる。それは，公共部門への企業経営の導入を指し，その基本理念としては，競争原理の導入，成果・業績評価，政策と実施部門の分離に加えて「市民参加」・情報公開戦略にあるといえよう。

とりわけ「新たな NPM 論」として強調されるのが「市民(住民)参加」である⁽⁷⁾。大住は Wang の整理をふまえて，住民参加の機能を 個々の公共サービス分野における意思決定の確保， 個々の公共サービス分野のニーズを前提とする自治体・地域社会のビジョンや政策目標のプライオリティづけを含む戦略策定， 戦略経営プロセスを前提とした情報開示とパフォーマンスメジャーメントに基づく「アカウンタビリティ」の確保にあるという⁽⁸⁾。

これは，それぞれ「顧客としての住民」，「所有者(主権者)としての住民」，「ステイクホルダーとしての住民」という三つの属性に着目したもので，更にその参加のレベルを「顧客としての立場」，「所有者からの立場」からは評価と企画に，「ステイクホルダーの立場」からは，それが「住民と NPO との協働(Partnership, Collaboration)にも発展するため」評価・企画にとどまらず実施にも波及するという。そして，「第一は狭義の NPM の視点，第二は政治主導のメカニズムの補完，第三は『政府の失敗』の克服とみることもできよう」⁽⁹⁾という評価をくだしている。

すなわち，公共セクターを企業統治に模した上で，市民を一顧客＝消費者にとどまる段階から，株主の段階を経て，自治体に代わって公共サービスの提供主体に位置づけるという主張なのである。国家と個人，地方自治における地方政府と市民との関係を論じる際に，第 2 段階から第 3 段階への飛躍に矛盾が生じないのは，＜市民(住民)＞，＜NPO 等の共同組織＞，＜政府＞が横並びに設定されているからに他ならない。それゆえ，ここで要請される「参加」は，住民自治におけるそれとは全くことなるもので，市場的管理・統制への賛同を市民に強いる装置としての「参加」でしかない。

これを社会福祉領域における「構造改革」の現状にひきつけてみてみよう。既に高齢者福祉領域においては，2000 年の介護保険制度により，新たなサービス供給主体として NPO 法人等に並んで民間企業も同等に位置づけた上で，要介護認定，利用限度額の設定，介護報酬等で強力に財政的管理を行うシステムが導入され，サービス提供事業者はその枠内での成果・業績を

あげられなければ、結果的に駆逐されていくというシステムが採用されている。これまで基本的に自治体直営あるいは社会福祉法人で実施されていた社会福祉サービスの供給形態を、民営化・企業化に移行することであり、その際の行政手法として、NPOと市民との「協働」あるいは、行政と市民との「協働」を基礎とする「福祉供給主体の多元化」という表現が多用されている。

この制度設計自体が、NPMの求める競争原理の働くシステムに親和性の高いものになっていることがその特徴である。しかしそれだけでなく、この間、介護保険制度導入5年目の見直しに際して、各地の地方自治体では公聴会の開催、パブリックコメントの募集等をおこなってきたことでもわかるように、市民参加、情報公開による市民との「コラボレーション」という形態をとっていることにも大きな特徴がある。こうした側面をどのように評価するかが問題となる。

「協働」と「地域福祉」の強調の意味

1951年に成立した社会福祉事業法が2000年に社会福祉法と名称改正したことは、一般的には「措置制度から契約制度へ」と社会福祉システムが「転換」されたことによる、社会福祉「基礎構造改革」の総仕上げとしての意味が付与されている。戦後日本の半世紀の間、社会福祉行政の枠組みを規定してきたしくみが大きく変えられたことの意味は大きく、これは介護保険法の成立、支援費制度の導入という形で具体化されてきた。

他方で、社会福祉法は初めて「地域福祉」という言葉を法律上の文言として織り込んだという意味で、社会福祉のあり方そのものの「転換」を意図したものであるといえる。

社会福祉法第1条では、「地域福祉の推進」がその目的の一つとしてあげられている。また、同法第4条においては、「地域住民、社会福祉を目的とする事業を営業者及び社会福祉に関する活動を行う者は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない」ことを謳っている。既に1990年の社会福祉関係八法改正の段階で、社会福祉事業法においても「地域において必要な福祉サービス」という文言が採用されていたのだが、社会福祉法においては、それがより明示的に打ち出されたわけであり、そのことは当然、社会福祉政策の大きな転換点であるといえるであろう。

社会福祉法において、地域住民および社会福祉関係者に期待されている「地域福祉の推進」の具体的内容は、第10章で掲げられている。すなわち、「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」として社会福祉協議会を打ち出し、共同募金の目的にも「地域福祉の推進を図るため」という規定を付与した上で、市町村地域福祉計画、都道府県地域福祉推進計画に関わる項

目を興している。そして、その中心に位置づく市町村地域福祉計画は、「地域における福祉サービスの適切な利用の推進」「地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達」「地域福祉に関する活動への住民の参加の促進」の3項目を進める為に策定するものとして整理されている（同法第107条）。

これを受けて、2002年、社会保障審議会福祉部会は「市町村地域福祉計画及び都道府県福祉計画策定指針のあり方について（一人ひとりの地域住民への訴え）」を出し、「これからは、個人の尊厳を重視し、対等平等の考え方にに基づき、地域住民すべてにとっての社会福祉として、かつ、地域住民すべてで支える社会福祉に変わっていかなければならない。そのためには社会福祉に対しての地域住民の理解と協力、つまり地域住民の参加と行動が不可欠なのである」とし、「この際、一人ひとりの地域住民に対して、社会福祉を限られた社会的弱者に対するサービスとしてではなく、身近な日々の暮らしの場である地域社会での多様な人々の多様な生活課題に地域全体で取り組む仕組みとしてとらえなおし、地域住民としてこれらの多様な生活課題に目を向け自発的、積極的に取り組んでいただけるよう訴え」ている。

すなわち、社会福祉法下においては、＜地域住民＞と、民間企業を含む＜社会福祉事業経営者＞、NPOやボランティアグループ等の＜社会福祉活動者＞が「協働」して地域福祉を担うことが、社会福祉の今日的姿であり、とりわけ、地域福祉計画策定においては地域住民の位置づけがきわめて大きいものとして描かれているのである。先に見た、NPM戦略に基づく図式が想起されよう。ここで、あらためて確認しておかなければならないのは、地域福祉の主体・対象に関わる整理である。

地域福祉の対象と主体

前述したように現在の地域福祉政策においては、行政責任で実施される地域福祉計画策定における「住民参加」という役割も与えてはいるが、その主要なねらいは「地域住民」を地域における社会福祉サービスの提供者として動員することである⁽¹⁰⁾。

それは、前提とする地域福祉の位置づけ方の問題に起因する。すなわち、「社会福祉法」下における「地域福祉」はどのようなものとして描かれているかということに関わってくる論点である。

まず、今日の地域福祉が取り組まなくてはならない課題＝対象は、地域における生活問題への具体的な対処である。それは、現行の社会福祉制度・施策における対象への関わり、現行の社会福祉制度・施策が「対象化」していない生活問題への関わり、生活の「社会化」に伴い顕在化してくる社会的共同消費手段の不充足がもたらす地域生活問題への関わりを指す⁽¹¹⁾。しかし「社会福祉法」における「地域福祉」の対象は、の地域における社会福祉サービスの対象とほぼ同義で、要介護高齢者、多様な障害をもつ人、養護の必要な子ども、ソロマ

ザー世帯といった社会層別にたてられた社会福祉サービスの提供を現に受けている者として設定するにとどまっている。

そもそも、現行の政策主体が設定した制度・施策の範囲にとどまる「対象化」された地域福祉対象のみを問題にすることから、必要となる社会福祉サービスの提供を誰が担うのかを論じる際に、＜地域住民＞、＜社会福祉事業経営者＞、＜社会福祉活動者＞が同等の位置にすえられることも可能になるのである。

しかし、実際の地域における「生活問題」は、これにとどまるものではない。前述したに関わる問題として、孤独死、ホームレス、DV、いじめ、ひきこもり、登校拒否などの社会的排除、社会的孤立の問題など、いずれもきわめて深刻な基本的人権に関わる問題が横たわっている。さらに、に関わっては、生活の「社会化」により、その必要性がより強く求められるようになってきた生活の共同的再生産、社会的共同消費手段の未整備によりもたらされる課題で、医療問題、交通問題、環境問題等の生活問題が挙げられる。こうした課題は、必ずしも社会福祉の固有の課題とはいえないが、地域住民が抱える生活上の問題という意味で、地域福祉の対象として位置づけられる。例えば、中山間地域に居住する透析患者の定期的な通院手段として移送ボランティアが活躍している例などに代表されよう。

次に地域福祉の主体についてである。地域福祉が「地域における社会福祉」である側面からいえば、社会福祉の責任主体は国家・自治体である。他方、地域社会は歴史的にみて、地域住民の共棲により成り立っているという側面からみて、地域福祉の主体は地域住民であるといえる。地域福祉の主たる担い手である社会福祉協議会の基本要項でも謳われている「住民主体の原則」がそれである。

その意味では、地域福祉においては、単に国家・自治体の責任に基づき、公的施策を充実させるだけでなく、先駆的地域福祉活動を推し進めながら、地域住民の生活問題に適応的な共同的生活システムを構築することを志向するものとして位置づけられるべきである。また、新自由主義が支配する今日の地域福祉政策下においては、国家・自治体は公共性の現れであると共に、住民を管理・統制する装置として機能しているというリアリティが必要である。

確かに「構造改革」を後押しする論者たちによる、「地域福祉の担い手」は「地域住民」であるという表現は必ずしも間違いではない⁽¹²⁾。それは、「地域住民」が、生活主体者としてだけでなく、主権者主体として、自らの住む地域社会を安心して住み続けられることができる場として形成する主体として位置づいてこそ、はじめて意味をもつ。しかし、実際には、地域生活上必要な社会福祉サービスを、地域住民が相互扶助的に提供するという段階にとどめてしまっている。すなわち「地域住民」における住民自治の担い手としての位置づけの重要性を確認しておく必要がある⁽¹³⁾。

「地域社会」と「地域住民」

それでは、現代日本社会における「地域住民」とはいったい誰をさすのだろうか。また「地域福祉」の展開の場となる「地域社会」とはどのようなものとして設定するのか。両者とも極めて多義的に用いられる概念であるが、地域福祉をめぐる日本の現状を踏まえて一定の整理をしておきたい。

まずは「地域社会」である。資本主義の発展に伴って、閉ざされた自給自足的生活圏としての「地域社会」概念が必ずしも有効でなくなって以来、地域社会学を中心に種々議論がなされてきたわけだが、今日の到達点としては以下の3点において説明されることが多い。それは、都市・農村を含み、多様な広がりや共同のあり方の差異を包含する地域的な生活の共同を総称する抽象概念、コミュニティと呼ばれるような比較的小規模な地域社会を意味するもの、「コミュニティ」の訳語としての意味である、地域における社会的連帯を志向する理念的概念である⁽¹⁴⁾。

ここでは、この概念を前提に考えてみる。なぜなら、たとえ輸送手段が多様化し、情報機器が発達したとしても、私たちの日常の地域生活は小学校ないしは中学校区程度の範囲で営まれているという実態があるからである。とりわけ、地域福祉の充実を必要とすることの多い乳幼児、障害をもった人や高齢者にとって、歩いて行き来できる範囲のもつ意味は大きく、そこにおける社会資源・情報・対人的な関わりは、地域生活を大きく規定する側面は否めないからである。また、多くの地域福祉活動も、このような最小単位のくくりによって行われている場合が多い。

それでは、「地域社会」をこのように想定した場合に、これを構成する人には、どのような人がいるであろうか。「地域社会」が自己完結型で閉鎖的だった時代には、地域社会の構成員は、その地域の「居住者」を意味した。それは、一定の行政区域に居住地を定めた上で、住民基本台帳等に登録され、納税し、選挙権を有し、行政サービスの対象者として位置づけられる存在である。最も限定的な古典的な意味での「地域住民」といえよう。職住分離が進み、長時間通勤・通学を余儀なくされる彼・彼女らは、日常的に濃密なコミュニケーションを保ちながら生活しているとはいえない。それでも彼・彼女らは一定の共同性を内包しつつ存在しているのである。

しかし、グローバル化、IT化が進む現代社会においては、この意味での「地域住民」にはあてはまらないが「地域社会」に深く関わっている多様な人たちが存在する。ここではそれを以下の三つに類型化してみる。

ひとつは当該の「地域社会」において「地域生活を営んでいる人」である。例えば、日中だけ当該の「地域社会」に働きにやってくる労働者、休暇を利用して買い物に訪れる人々、期間限定で定住しているが住民票は移動していない学生などがあげられよう。

次に、「地域生活を営んでいる人」とも重なる部分があるが、当該の「地域社会」において

「共同的生活消費手段を共有する人」である。上下水道、電気、ガス、ゴミ処理場、教育機関、医療機関、社会福祉施設、娯楽施設、文化施設、消防等々を利用する者が想定できるであろう。ここでの「地域社会」の範囲設定は、必ずしも「地域住民」が有するそれと同一ではない。

そして、当該『地域社会』を拠点とする多様な「主体的なアソシエーションにかかわる目的で他の『地域社会』から訪れる人たち」である。当該地域で行われる種々の市民活動に恒常的に参加するために「地域社会」を越えてやってくる者などがこれである。また、その中には国内外に居住し、当該地域を構成する誰かと、情報機器による双方向的なやり取りは日常的にかつ極めて活発に行いながらも、対面的なかわりかはほとんど持たない者等も存在する。

これらの人々による「地域社会」への関与の仕方は様々ではあるが、当該地域で生活する人たちの地域福祉課題の軽減・克服に関わる担い手としては、少なくともこの4類型を視野に入れておくことが必要なのではないであろうか。ここでは、これを「地域住民」と区別して便宜的に「地域生活主体」と呼んでおく⁽¹⁵⁾。

こうした存在は、現行の地域福祉政策における限定的一面的な「地域住民」概念の見直しを迫るものとなる。また、ここで想定した「地域社会」の範囲は、必ずしも小学校区・中学校区レベルに固定されるものではない。生活問題の内容や性質によっても異なるであろうし、問題を抱える本人のライフステージ等によっても再設定しなおす必要がでてくるであろう。

「新しい公共性」再考

それでは、前述した様々な「地域生活主体」によって創られるこれからの地域福祉の展開を考える場合、どのようなことが重要になるのか。すなわち、現代社会のもつ問題点とそれ乗り越える方向性を見出すためにはどのような作業が求められるのかである。

先にも述べたとおり、現代日本社会における私たちの生活は、市場原理を前提に組み立てられている。そのため常に「自立」を求められる市民にとって、生活を成り立たせるために不可欠となる原理が共同と協同である。ここでは地域福祉課題として「共同性」と、これに関わる「公共性」という二つの概念についてあらためて検討してみたい。

高齢・障害・児童の3領域にとどまらず、地域社会には多くの生活問題があふれている。独居の中高年男性に多くみられる孤独死の問題、女性や若年層にも増加しているホームレス問題、夫・妻・子ども・親の誰もがその被害に遭う可能性をもつドメスティックバイオレンス、年齢を問わない多様ないじめの存在、その結果としてのひきこもり、登校拒否などの社会的排除、社会的孤立の問題等々がそれである。これら諸問題は基本的には、都市の匿名性に代表されるように、人々の社会的結びつきの弱さが前提となり顕在化している問題である。地域福祉の成立に不可欠な共同性の基盤がきわめて脆弱であり、公共性をうみだす協力・共感・連帯の場として成立していないことがその一因といえよう。それゆえにこそ、社会福祉における現代的

「公共性」の議論の場として、地域福祉を設定することが必要なのである。

既に指摘してきたとおり、1980年以降の日本においては公共領域を果てしなく縮小し、これを市場領域に明け渡す政策を「構造改革」として展開してきた。その背景には、「政府の失敗」による公共領域における官僚制機構のもたらす様々な矛盾があったことは論を待たないが、この際に常に用いられてきたのが「官（かん）から民（みん）へ」というキャッチフレーズであった。ここでいう民とは民間企業＝市場をイメージ化させるものになる。本来、公共領域が官僚に支配されているのであれば、民主主義の力でそれを取り戻すことを志向すべきであろう。

また、その中でこれまでみてきた社会福祉「基礎構造改革」から社会福祉法にも貫かれている「住民参加」の強調の背景には、社会福祉領域に限らず、近年の市民運動全般の動向からの影響も考えられるが⁽¹⁶⁾、その二面性については、既に指摘の通りである。すなわち、「地域生活主体」のルートからの住民自治における「参加」の要請と、管理・統制のルートからの「参加」の要請（強制）である。

こうして問われてきた「新しい公共性」は、地域福祉にひきつけて整理すれば、社会福祉供給主体の多元化問題・公私問題にいきつく議論であった。ここで改めて提起したいのは、新自由主義的社会福祉の再編を生み出す公共性議論ではなく、地域福祉の主体としての国家・地方自治のあり方を議論するためのそれである。これを「地域生活主体」としての共同性の確立という側面から明らかにしたい。

そもそも、地域社会（コミュニティ）には二面性がある。排除性を高め共通性を意識すればするほど、構成員間の紐帯は強固になる。しかしそれは、閉じられた空間の形成しか意味せず、正式なメンバーシップではない「よそ者」を除外した上で始めて成立するものである。現代社会においては、こうした閉じられた空間のもたらすメリットはほとんどなくなりつつあるため、正式なメンバーシップの自由な行動を保障するためにも社会的共同性を確保することが求められてくるのである。

現代社会においては、最も小さな生活単位である家族においても個別化が益々進行し、また地域における住民相互のつながりはほとんどないに等しい状態になっていたとしても、それでも私たちの地域生活を成り立たせるためには共同性は欠かせない原理である。それは、地域生活を送る場は自宅の閉じられた空間のみならず、一定のひろがりをもって形成されているからである。すなわち、景観や自然の保持、教育機関、医療機関、福祉機関等の整備から、集合住宅や密集地域におけるゴミの管理、深夜の騒音、ペットの飼い方、自動車や自転車の駐車方法まで、個々の「地域生活者」の生活の質を大きく規定するからである。

こうした多様な価値観をもつ多様な人々の生活の質を維持することを可能にするための視点として、アマルティア・センの唱える「生きるに値する人生を選択する自由」という提起が有効であるとする⁽¹⁷⁾。これは、地域生活における多様な場面での自己決定の可能性を意味し、

彼の提起する最も有名な“Capability”概念との関係で理解することができる⁽¹⁸⁾。それは、人が最低限の生活をどう獲得するのかに留まらず、社会生活に必要充分なだけの情報を得て、それを使いこなすことが求められているからである。

また、彼は個人が個々の自由をどのように行使しうるかに影響し、そこで認識された自由を実践させるものは「価値観」であると主張している。その前提には、社会的存在たる人間は、自己の利益のみでなく、家族、隣人、中間の市民、他の世界の人々について考える力をもっていることがあげられ、それは、正義や理性が社会的な影響をもつことに由来するという⁽¹⁹⁾。

さらに、こうした個人の自由は、経済的・政治的自由、基礎的教育等の社会的・経済的条件の整備により拡大されうるといふ。そして、個人的自由を拡大する社会体制と、社会体制をより適切なものにするために個人の自由を行使することは、双方向的関係性として存在するといふのである⁽²⁰⁾。

それでは、こうした議論を前提にしつつ、多様な「地域生活主体」がそれぞれの能力を発揮し、社会性を持ちつつ共存しえるためにはどのような条件が必要なのか。個々人の社会的価値観の形成と、それを支えるシステムについてみていきたい。

公共性と公共圏

個人と社会を結ぶ公共性議論においては、ハバーマスの概念を避けて通ることはできない。彼は「公共性そのものは、一つの生活圏という形で現れる。公共生活の領域は、私生活の領域に対立している。それはしばしば端的に公論の勢力圏として現れ、公権力にはかえって対立している。あるときには国家機関が“公共の機関”に数えられるのに、あるときには、新聞のように公衆の意思形成に奉仕するメディアが公共機関 公器 に数えられるのはこのためである」と述べている⁽²¹⁾。

ハバーマスは、「文芸的公共性」を例にとり、資本主義の発展過程における「市民的公共性」の生成過程について論じている。先に見たように家族を中心とする私生活領域は、公共生活領域とは対立しているが、「文芸的公共性」形成プロセスは、カフェでの自由な討論に始まり、「自然発生的なコミュニケーション」に参加する自由な市民は、各々平等の資格に基づき討論を行っていた。こうした討論は、メディアを通しての文芸評論家による批判や評価によって「文芸的公共性」全体を底上げし、批評の視点を普遍化することに貢献した。これにより市民社会における公共性は生成され、近代国家による市民社会への介入と、それに対する公論の形成等を通じて政治的公共性に転化していくというのである⁽²²⁾。

また、ハバーマスは、こうした「市民的公共性」に代わって新たな概念として「自律的公共性」を提示する。「自律的公共性」とは、自律的個人によって形成される教会、文化サークル、学術団体、スポーツ団体、労働組合などに代表される市民社会における多様なアソシエーショ

ンに媒介されるもので、公共的コミュニケーションの結節点としての役割を果たすものであるという。中でも重視されるのは、意思形成を行うアソシエーションで、多様な「自律的公共圏」は、この意思形成を担うアソシエーションを中心として形成されうのだという⁽²³⁾。ハバーマスは、コミュニケーションの場としての市民公共圏をつくりだすことに大きな意義を見いだしていた。これに際しては、既存の福祉国家における官僚制に対し、常に批判的対抗権力として対峙しうる市民社会の権力が強調されている。しかしながら、ハバーマスが前提にしたのは、「教養ある市民」や「自律的な個人」であり、そうした強い市民同士がコミュニケーション的関係を構築し、市民的公共圏あるいは福祉国家的公共圏を作り出す過程に着目したのである。また、彼は「生活世界の植民地化」の進行に対して、生きがいの空白を物質的な保障で埋め合わせ、その結果、公共財政の肥大化をもたらしたものと批判し、これを克服する術として市民参加福祉（コミュニタリアン）モデルを提唱する。

ただし、こうした指摘は、先に見てきた新自由主義的な「福祉供給主体の多元化」に単純にむすびつくものとはいえない。むしろ、ここからは自由な共同体としてのアソシエーションと、「制度化された意思決定のシステム」である公的制度との関係性に着目し、地域福祉の原理にひきつけて再整理してみることにする。

地域生活問題の顕在化と利害の対立

多様な「地域生活主体」が混在する現代の地域社会においては、様々な利害の対立が日々起きている。その実情の一端をある事例を通してみてみよう。

住宅地にほど近い、まちの顔ともいえる交差点にあった店舗が突然閉店し、全国チェーンの葬儀施設に建て替えられることが明らかになった。近隣の「地域住民」や隣接する幼稚園、教会等により交通問題、環境問題、景観問題等々を掲げて反対運動の必要性が提示される。周囲の自営業者も、地価が下がる、イメージがダウンする、客足が遠のく等の理由で、こぞって反対に回る。しかし、企業は最低限の説明会を行っただけで、隣接地域の用地買収を開始する。

他方で、都市部の住宅地に独居で生活する高齢期の「地域住民」にとっては、遠くない将来に、自分が死を迎えた際、どのような葬儀を行うのかという問題は、切実な課題である。回覧板をまわす程度のつきあいしかない近隣住民に助けを求めることは難しく、遠方に暮らす子どもたちにターミナルをゆだねることも現実的ではない。「迷惑施設」的な印象はぬぐえないまでも、自分の生活の最期をたくす相手として葬儀施設の会員になることを検討しており、単純に反対運動に荷担することはできずに逡巡している。

このように、地域社会で施設が建設されることを知らされた場合、その施設がいかなる施設であるのかだけでなく、建物の建設によって予想される生活への影響を多角的に分析するための情報が求められ、そうした情報に支えられた上で、はじめて建設反対運動に参加するか否か

の態度表明が可能となる。しかし、この例では、すぐに反対運動にまわる近隣「地域住民」や自営業者にも、それに加われずに立ちすくむ高齢「地域住民」にも、個々の力のみで総合的な判断が可能なほどの情報は用意されているとはいえない。

何より、現代の都市生活者にとって商品としての葬儀サービスを利用しないで葬儀を行うことはほとんど不可能である。それは、住宅の構造上の問題からも、地縁に根ざした相互扶助組織のあった旧共同体と比べて、格段に希薄になった地域生活における人的交流の実態からみても明らかであろう。我々が望むか否かに関わらず、こうした葬儀サービスの供給主体である企業の存在そのものを否定するという選択は、事実上できないからである。また、こうしたことを背景に成立している企業の従事者もまた、「地域生活主体」として地域社会に関わっているメンバーシップでもある。

センとハバーマスの議論を援用するならば、本来、「地域生活主体」のそれぞれの“Capability”を発揮させるためには、それを可能とするための社会体制を確立する必要がある。これを担うのは制度化された意思決定システムとしての国・地方自治体であろう。憲法25条をもちだすまでもなく、生存権・生活権保障のなかみには、葬儀も含めた尊厳ある最期が含まれるはずだからである。また、この問題は、資本主義的生活様式により進められた生活の「社会化」と地域生活様式の変化がもたらした典型的な問題であり、社会的共同業務として位置づけるべき課題になるであろう。

この際、重要になってくるのは多様な「地域生活主体」によって、この問題を社会問題としての生活問題として認識されるか否かであり、問題として認識された上で、それを政策として実現させるための運動に結びつくか否かである。

第1段階としての問題性の共有については、地域社会に存在する多様な地域組織間のコンフリクトを乗り越え、個々の「地域生活主体」の問題意識を喚起することにかかっている。現代の地域社会においては、町内会に代表される伝統的地域組織と、多様なボランティアなアソシエーション⁽²⁴⁾などのグループが一定の緊張関係をもちながら共存しているといえる。それは、伝統的地域組織は根強く地域主義的利害関係で事柄をとらえ、特定の範囲に活動を限定する傾向にあり、ボランティアアソシエーションは、特定の範囲に限定せず、必要だと判断すればどこにでも活動範囲を拡大していく傾向にある。こうした「地域性」に対するとらえ方の相違が互いの緊張関係を高める原因のひとつである。

そもそも、町内会体制内の組織は、行政に協力的な行動規範をもっており、いわば行政補完的役割を担っている場合が多い。他方、ボランティアアソシエーションは、行政対応の不充分さを指摘し、さまざまな社会問題を提示し、その解決を行政に迫る運動的役割を担っている場合が多い。行政との関係性・距離感の違いによってコンフリクトがおきる。

そして、もっとも克服しがたい問題として、多様な「地域生活主体」の存在に対するスタンスの違いが挙げられる。それは、伝統的地域組織は何らかの資格を有した正式なメンバーシッ

プの問題はとりあげても、アウトサイダー的存在の有する問題に対しては関与することに積極的ではない。例えば、ボランタリーアソシエーションが取り上げた外国人の子育て支援の必要性に対し、見て見ぬふりをするか、嫌悪感を露わにする場合などである。こうした関係性を乗り越えるには何が必要なのだろうか。

共同性獲得の「場」

「地域生活主体」が問題を共有するための、ハバーマスの市民公共圏的「場」はどのように設定できるだろうか。

これを先の葬儀場をめぐる問題に引き寄せて考えてみる。一部の「住民」や自営業者等によって提起された問題を、町内会等で議論したところ、賛否両論あったものの、町内会全体で営業反対運動をしていこうという結論となった。そこで地域に呼びかけてみたものの、当該施設に比較的近い住民、商店からは賛同が得られ反対のプレートも設置されることになったが、道を一本隔てた地域の居住者や先の高齢者のように当該施設の「利用者」になることを決めた者からは積極的な賛同は得られず、大きな運動組織にはなり得なかった。

そこで、関係者のひとりが、既に「まちづくり」に関するボランタリーアソシエーションを立ち上げて活動していたメンバーに相談したところ、町内会を中心とする一施設の反対運動にとどまらない景観問題として位置づけて、各種の学習会やシンポジウム等が開催され議論が深められ、他の地域でも起きている同様の問題に対する動きにも連動していった。また、専門家からのアドバイスを受ける機会もあり、地方議員との懇談が実現したことで、議会でもとりあげられた結果、当該自治体においては公共性の高い建築物に対する一定の規制が制度化されることとなった。

これは、伝統的地域組織のもつ公論の広がりが限定的であるという限界性を、自由な活動領域で自由に発言しうるボランタリーアソシエーションが補いつつ、更に多様な「地域生活主体」が関われる市民公共圏としてのコミュニケーションの場を設定しえたものとしてとらえることができる。また、このアソシエーションの特徴として、いわゆる特定課題対応型の活動ではなく、「地域性」を意識した活動形態をとっていたことにより、当該地域の交通事情、まちの空洞化の実情、幼稚園・保育所・小学校に通う子どもたちの登下校の現状、住民の環境・景観に対する不安感などについての情報を持ち得たことにより、より共感的に問題を共有することが可能であったともいえる。

また、こうした「地域生活主体」を包摂するような「場」の提供とそこでの多様なコミュニケーションによって、より広範に問題が共有され、限定された地域の問題が公共性をもつ社会問題として認識され、運動が組織された。その運動の成果として行政が一定の規制策にのりだすこととなった。地域福祉の推進における運動の重要性を示す一側面だといえよう。

「共同性」からの公共性のとらえなおしにむけて

さて、社会福祉領域における新自由主義的「構造改革」の申し子であった介護保険制度は、措置制度に代わるしくみとして契約制度を導入した。これは、利用者と事業者の対等な関係を確立するものとされているが、他方で利用者に「自己責任」を前提とする多大な経済的負担と共に様々なリスクを負わせるしくみをもっている。それゆえ、地域福祉の領域にも従来とは異なるしくみが求められるようになってきている。

これまでも「地域における社会福祉」サービスの補完・代替的にボランティアグループを含む多様な民間非営利組織が活動し、援助拒否や援助困難ケース等に対しても、専門職等との連携を通じて開拓的・先駆的に対応してきた経緯がある。こうした問題に加え、契約を前提とする社会福祉サービスの利用に際しては、十分な情報提供、情報公開等が不可欠であるし、自己決定のための援助、トラブルへの対応、サービス評価等も求められてくる。既に制度化されている地域福祉権利擁護事業や成年後見制度利用援護事業を有効に活用すると共に、地域福祉の展開の「場」における市場原理の暴走を阻み、「失敗」を乗り越えるしくみを作り続ける必要がある。そのひとつは、自治体行政をコントロールしていくルートの確立にある。これまで述べてきたとおり、地域社会における生活問題は益々多様化し、その問題解決を個々の「地域生活主体」や相互扶助的な活動にゆだねることは困難になってきている。自治体行政の公的責任を明確にし、それを通じて国家責任の所在を明らかにしていくための多様な運動の展開が不可欠である。

ふたつめは、地域社会において多様な生活問題を抱える「地域生活主体」に対する支援のシステムを作り出すことである。資本主義的生活様式の下では、個々の「地域生活主体」はきわめて非力な、ある意味で“脆弱な”存在となる。生活の総合性という観点からみれば、全人的に自立した人間など存在しないことはたやすく理解できるであろう。自立を前提とした社会にありながら、私たちは完全に自立した生活を送ることはできない。その意味では、私たちにとって地域社会は自己と他者に対する無自覚な関係性についての気づきの場であり、自らを発達し続ける個人と位置づける学習の場でもある。

その中で、生活問題を抱える「地域生活主体」は、自己決定を迫られながら、その実、市場原理に則った固定的な権力構造に絡め取られている。この権力構造を組み立てなおすには、第三者の存在が不可欠である。複数の他者が介在することにより、決定場面は複数化し、その判断は多様な可能性をもつ。多くの選択肢が用意されることが、自己決定しづらい“脆弱な個人”に capability をもたらすことになる。地域社会に求められるのは多様な他者に対する多様な capability を支えるしくみなのである。こうした要素を携えた社会を形成していくプロセスに必要なのが多様な形態のアソシエーションによる活動であり、それを通じて経験される「地

域社会」における共同の取り組みであり，その経験をふまえた運動により実体化される「公共性」なのである。

〔注〕

- (1) 中邨章によれば「代表民主制は，環境問題や人口の爆発的増加，あるいは貧困や失業，それに移民の急増や国家間の敵対意識の増幅など，今日の社会が直面している数々の難題になす術を知らない。民主制はそれらの困難に対して，解決策を見いだせない状況にある。政府や自治体が非力であるということは，国民一般の目に一段と鮮明になった」と指摘する。中邨章 2003『自治体主権のシナリオ』芦書房，p.31 参照。
- (2) Stoker, G. (1998) Governance Theory : Five Proposition, *International Social Science Journal* No.155
Woods, N. (1999) *Good Governance in International Organization*, Global Governance.
- (3) Pierre, J. (2000) Introduction : Understanding Governance, in Pierre, J.ed., *Debating Governance — Authority, Steering, and Democracy*, Oxford University Press. p.3
- (4) Robert. D. Putnam (1993) *Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press (河田潤一訳 (2001)『哲学する民主主義 伝統と改革の市民的構造』NTT 出版)
Hirst, P (1994) *Associative Democracy New Forms of Economic and Social Governance* , Polity Press. 等を参照。
- (5) 大住荘四郎 1999『ニュー・パブリックマネジメント・理念・ビジョン・戦略』日本評論社，同(2003)『NPM による行政改革』日本評論社参照。現在，日本各地で NPM 導入に向けた取り組みがなされているが，近著において大住は，最近のヨーロッパにおいては，既に NPM という表現は用いられなくなっているとも述べている。
- (6) Stoker, G (2002) *Transforming Local Governance*, Palgrave, p.1
- (7) 大住 (2003) 前掲書『NPM による行政改革』日本評論社，p.25 参照。
- (8) 同上，p.27 参照。
- (9) 同上，p.28 参照。
- (10) この点については，藤松素子 2005「地域福祉形成における住民参加の意義と課題」『佛敎大学総合研究所別冊紀要 介護保険の施行とその課題』での整理を参照。
- (11) 真田は (1992)『地域福祉の原動力』かもがわ出版，pp.72-107 に基づき整理したものである。
- (12) 和田敏明編 (2002)『地域福祉を拓く第 3 巻 地域福祉の担い手』ぎょうせい等に代表されるもので，前述したように，個々の地域住民を社会福祉事業経営者やボランティアグループ等と横並びにしていることに共通する特徴をもつ。
- (13) これについては岡崎祐司 2002「地方自治と地域福祉」岡崎祐司・河合克義・藤松素子編『現代地域福祉の課題と展望』かもがわ出版の整理を参照。
- (14) 森岡清美他編 1993『新社会学辞典』有斐閣 p.987 を参照のこと。
- (15) この「地域生活主体」という用語は今後検討の余地のある未熟なものであることは否めない。
- (16) 神野直彦・澤井安勇編 2004『ソーシャル・ガバナンス 新しい分権・市民社会の構図』東洋経済新報社等を参照。バブル崩壊後の日本社会において，人権・平和・環境問題等における国際的な NGO 組織の動き，1990 年代以降に急速に広まった福祉やまちづくりに関わる多様な NPO 活動等を背景に「自立的市民」を展望する「ソーシャル・ガバナンス」の動きが着目されるようになった。とりわけ地方自治体経営において，政府，企業に並び協力・協働関係を結ぶという意味

で「パートナーシップ」としての関係性が取りざたされている。

(17) Sen, A., (1999) *Development as Freedom*, Afred A. Kinopof. p.83.

(18) “Capability” は一般的に「潜在能力」という日本語訳が当てられているが、筆者はこの訳を支持しない。センの示したものは、確かにある種の力であろうが、「能力」というより、「実現可能性」「実践可能性」といった表現に近いと考えているからである。

(19) Ibid., p.31.

(20) Ibid, p.31. p.70

(21) J. ハーバーマス・細谷貞雄・山田正行訳(1999)『公共性の構造転換』第2版 未来社, p.12 参照。

(22) 同上, pp.46-78 参照。

(23) 同上, pp.44-48 参照。

(24) 地域社会学の越智昇によれば、ボランティアアソシエーションとは「都市的生活様式の浸透に対して、なかならず、分業的専門サービスになじまない個人的必要・共通した必要を自覚した人々が、自発的に連帯してその達成に向けて主体的、創造的な関係性としてのネットワーキングを形成する、そのような性格をもつ社会関係」であると整理している。越智昇(1990)「ボランティアアソシエーションと町内会の文化変容」倉沢進・秋元律郎編『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房, p.260 を参照。

〔付記〕

本稿は2004年度教員研修の成果の一部である。筆者の研修を引き受けてくださった東京大学社会科学研究所大沢真理教授及び関係者のみなさん、同時に学部創設年度に研修機会を与えてくださった学部教員のみなさま方に心からの感謝を申し上げる。

(ふじまつ もとこ 社会福祉学科)

2005年10月19日受理

